

AZ EU ÁLLAMI TÁMOGATÁSI POLITIKÁJA: A KUTATÁS-FEJLESZTÉS ÉS INNOVÁCIÓ SZOLGÁLATÁBAN?

Jelen tanulmány egyrészről az EU állami támogatási jogának és politikájának, másrészt a tagállami hatáskörbe tartozó kutatás-fejlesztési politikának az egymásra hatását kívánja bemutatni. A két szakpolitika közötti kapcsolat az EU versenyképességének növelésére irányuló politikai cél erősödésével egyre inkább feszültté válik, és a dilemmák elé állítja a mindkét szakpolitika megvalósításáért felelős Európai Bizottságot.

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány célja, hogy a versenypolitikával foglalkozó közgazdászok és jogászok számára bemutassa, milyen kritikák érték az elmúlt években az innovációs teljesítmény növelése, helyesebben annak hiánya miatt az EU állami támogatási szabályrendszerét és politikáját. A pozitív externáliákat gerjesztő kutatási-fejlesztési és innovációs tevékenységet folytató vállalkozások állami beavatkozással, állami támogatással való ösztönzése a gazdaságtan elmélete szerint nemcsak gazdasági, hanem társadalmi előnyökkel is jár. Megfelelő-e az EU versenyszabályozásának részét képező állami támogatási politika azon – egyre erőteljesebben érvényesülő – cél elérése érdekében, hogy az Európai Unió 2020-ra a világ legdinamikusabban fejlődő, intelligens és fenntartható növekedéssel rendelkező piacgazdaságává váljon? Nem gátolja-e az Európai Unió közpolitikájának egyik zászlóshajóját jelentő Innovációs Uniót¹ az állami támogatási jog, amely szigorú szabályokat támaszt a vállalkozások szelektív előnyökben részesítésével szemben?

Az állami támogatások intézményi, jogértelmezési és jogalkalmazási problémák halmazának jelentőségén messze túlmutat annak a kérdésnek az elemzése, hogy a támogatásoknak milyen hatása van a piaci versenyképességre, valamint az Európai Unió szigorúnak vélt állami támogatási rendszere fenntartható-e abban a globális versenyben, amelyben a WTO normáit leszámítva egyes EU-n kívüli államok sokkal jelentősebb támogatásokban részesítik a globális versenyben részt vevő (állami vagy magán-) vállalkozásokat.

¹ Az Európa 2020 stratégia a következő módon foglalta röviden össze Innovációs Unió célkitűzéseit: „a kutatás és innováció finanszírozási lehetőségeinek és feltételeinek javítása, hogy az innovatív ötletekből a növekedést és a foglalkoztatást segítő termékek és szolgáltatások jöjjenek létre.” (EB [2010a] 5. o.)

Ezen tágabb témakörön belül, az Európai Unió versenyképességét előtérbe helyező szemlélet tükrében² nem kerülhető meg az a kérdés, hogy a kutatás, fejlesztés és innováció (továbbiakban K+F+I) előmozdítását szolgáló támogatások kontrollja megfelelő-e ebben a globális környezetben, valamint hogy lehet-e direkt iparpolitikai beavatkozásokkal növelni a versenyképességet.³

Jelen tanulmány a teljesség igénye nélkül e kérdésekből szemezget, nem foglalkozik ugyanakkor az egyes tagállamok állami támogatási gyakorlatával,⁴ valamint az uniós strukturális alapok felhasználásával sem. A tanulmány kiindulópontja az állami támogatások uniós jogi fogalma alá tartozó, vállalkozásoknak tagállamok által állami forrásból nyújtott, a 107. cikk 1. bekezdése alá tartozó állami támogatások.

- ♦ Az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdése szerint 1. Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. 2. A belső piaccal összeegyeztethető: a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják; b) a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás; c) a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van. Öt évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően e pontot a Tanács a Bizottság javaslata alapján elfogadott határozattal hatályon kívül helyezheti. 3. A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető: a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének

² Lásd az Európa 2020 célkitűzéseket (*EB [2010b]*), korábban pedig a lisszaboni programot (*European Council [2000]*).

³ *Ambroziak [2017b]* nem talált szoros statisztikai kapcsolatot az ipari termelés volumene és az állami támogatások szintje között, amely bizonyítaná a közfinanszírozási beavatkozás szükségességét azon célból, hogy a nemzeti ipar pozícióját és versenyképességét javítsák. Ez a megállapítása igaz mind a horizontális támogatásokra, mind a szektorális támogatásokra. Véggkövetkeztetése szerint ezért az állam támogatási szabályrendszerére csak egy kisebb jelentőségű, kiegészítő eszközként tekinthetünk egy új európai iparpolitika kialakításában, amelynek ráadásul nagyon magas versenytorzító hatása van (140. o.).

⁴ Nemcsak a tagállamok állami támogatási gyakorlata tér el nagyon egymástól, hanem K+F+I politikájuk és annak eredményessége is. Erről lásd az Európai Innovációs Eredménytáblát, amely 27 indikátor alapján vizsgálja az innovációs képességet (*EC [2019f]*). *Farkas [2017]* az Európai Unióban négy országcsoportot azon az alapon állított fel, hogy milyen magas a K+F-ráfordítások aránya, ebben az üzleti szektor milyen arányban vesz részt, a csúcstechnológiában milyen a foglalkoztatás és export aránya, valamint a szabadalmak aránya a lakossághoz viszonyítva (lásd az idézett mű 3.2. táblázatát).

előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel; b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás; c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben; d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben; e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.

A közpolitikák vizsgálatának számos síkja van. Foglalkozhatunk az egyes nemzeti közpolitikák céljainak, adminisztrációs rendszerének, az állami beavatkozás mélységének, valamint a sikeresség összehasonlításával. Az EU állami támogatási jog és politika a nemzeti K+F-közpolitikákat nem hagyja érintetlenül, de nem is váltja fel. A nemzeti közpolitikák mellett pedig a közös kalapból, az EU költségvetéséből származó uniós források egyre nagyobb költségvetéssel vannak jelen.

E tanulmányban kizárólag annak vizsgálatára szorítkozunk, hogy az EU állami támogatási jog akadályát vagy korlátját képezi-e egy sikeres, a nemzetközi versenyképességet is növelő tagállami politikának. Nem foglalkozunk azzal a kérdéssel sem, hogy az EU egy másik közpolitikája – az egyre erősödő K+F+I-politikája – mennyiben határolja le a tagállami közpolitikák számára (legalábbis jogilag) fennálló teret. A tagállamok ugyanis amellett, hogy rendelkeznek saját közpolitikával, egyre aktívabban és nagyobb forrásokkal támogatják az EU szinten meghatározott kutatást, fejlesztést és innovációt.⁵ A két EU-szakpolitika össze is ér, hiszen az EU és az adott tagállam által társfinanszírozott projekteknek mindkét jogi rezsimnek meg kell felelniük, azaz nem torzíthatják a belső piaci versenyt. A versenytorzítás megelőzésének legjelentősebb eszközeit pedig az EU állami támogatási szabályai adják.

A TANULMÁNY IDŐSZERŰSÉGE

Bár az alább ismertetendő elemzéseket 2017-ben és 2019-ben publikálták, a kérdés feszegetése most (is) időszerű. Ha a vállalati híreket hallgatjuk, egyre több olyan hír jelenik meg, amely az európai vállalatok EU-n kívüli beruházásairól ad számot. Bár a beruházás lokációjának meghatározását sok tényező befolyásolhatja, például a Volkswagen törökországi nagyberuházásának kapcsán a sajtóhírekben is megjelent, hogy az EU (keleti) tagállamainak a kezét megkötik az uniós támogatási sza-

⁵ Lásd erre az uniós keretprogramokat. Horizont 2020, a 7. keretprogramot (2007–2013), valamint korábban az EUREKA programokat.

bályok, és ezért sem adhatnak olyan nagymértékű támogatást, mint az EU-n kívüli Törökország.⁶

A statisztikákat áttekintve láthatjuk, hogy a tagállamok által nyújtott K+F+I állami támogatások összege nemhogy emelkedett volna, hanem még csökkent is. A 2018. évi állami támogatási eredménytábla szerint, amely a 2017-ben nyújtott támogatásokat elemzi, 2016-hoz képest csökkentek a K+F+I állami támogatások.⁷ Ez ellentmond annak a törekvésnek is, amelyet már 2002-ben határozott meg az Európai Tanács, nevezetesen, hogy minden tagállamnak 2010-ig a GDP 3 százalékára kell növelnie a teljes K+F+I-kiadását, és az új kiadások kétharmadának magánforrásból kell származnia.⁸ Mivel ezt a célt nem sikerült elérni, ezért az Európa 2020 stratégiában célul tűzték ki, hogy növeljék K+F kiadásait 2020-ig, és erre a célra EU GDP-jének 3 százalékát költse.⁹

A politikai sikot vizsgálva érzékelhetjük, hogy a tagállamok egy nagyobb csoportja egyre aktívabban kíván az európai gazdaság működésébe beavatkozni. Emellett az Európai Bizottság is több dokumentumot dolgozott ki az európai iparpolitika kialakításáról.¹⁰ 2018-ban az „Ipar barátai” elnevezésű, tizenhét tagállamot tömörítő csoportja ismét felhívta az Európai Bizottságot, hogy európai szinten adjon új politikai lendületet egy átfogó iparpolitika kidolgozásához.¹¹ Ennek keretei között sürgetik az európai stratégiai értékláncok kijelölését és azok ipari versenyképességének előmozdítását. A konkrét átalakítást célzó javaslatok közül elsőként sorolják fel azon pénzügyi eszközöket, amelyeket a K+F+I és a közös európai érdeket szolgáló fontos projektek (*Important Projects of Common European Interest, IPCEI*) finanszírozásához nyújtanak (*EB [2014a]*). Az állami támogatások felülvizsgálatánál az Ipar barátai elnevezésű csoport szerint a piaci hibákat¹² jobban integrálni kell

⁶ A török gyárban ráadásul olyan modelleket gyártanának, amelyet a kelet-európai piacokra is szánunk (*Ersoy és szerzőtársai [2019]*).

⁷ Ezt nyilván árnyalja, hogy az EU-szintű, azaz közös K+F+I-beruházások összege emelkedik (*Ambroziak [2017b]* 119. o.). E tanulmány azt is megállapítja, hogy a K+F+I-támogatások nagysága és a hazai vagy az uniós ipari termelés javulása közötti kapcsolat megállapítása nagyon nehéz (125–126. o.).

⁸ Presidency Conclusions – Barcelona, 15 and 16 March 2002, 47. pont

⁹ *EB [2010a]* 12. o. és a stratégia 1. melléklete és az Innovációs Unió célkitűzéseit lásd *EB [2010a]*.

¹⁰ A Bizottságnak több európai iparpolitikai stratégiája is született. Ezek áttekintését és a tagállami kezdeményezéseket is összefoglalja az Európai Parlament Kutatási Szolgálatának egy jelentése: *Szczepański–Zachariadis [2019]*.

¹¹ Lásd a közös nyilatkozatot (*Joint statement [2018]*). A 2018-as párizsi találkozót 2019-ben az úgynevezett bécsi nyilatkozat követte (*Friends of Industry [2019]*).

Ambroziak [2017c] Franciaország vezető szerepét hangsúlyozza az Ipar barátai csoportban, amely azon országokat tömöríti, amelyek elégedetlenek az Európai Bizottság liberális iparpolitikai hozzáállásával (101. o.).

¹² A tanulmányban a piaci hiányosság, piaci kudarc kifejezések helyett következetesen a közgazdasági irodalomban jobban elfogadott piaci hiba vagy piachiba kifejezéseket fogjuk használni. A piaci hiányosság kifejezés az Európai Bizottság által kiadott jogi dokumentumok magyar fordításában szerepel.

a közpolitikába, és olyan pozitív externáliákat (innováció, környezet) kell generálni, amelyek elősegítik az európai ipar nemzetközi szintű versenyképességét.¹³ A szabályok módosítása mellett a tagállamok ezen csoportja intézményi elmozdulást is sürget, az EU Versenyképességi Tanácsa horizontális szerepét erősítené meg.¹⁴

Jogilag a szabályok gyakorlati értékelésének most érkezett el az ideje. Az állami támogatási szabályokat a Bizottságnak időközönként (általában ötévente) értékelnie kell, az értékelés éppen most zajlik. Mivel az állami támogatási politika pillérét jelentő általános csoportmentességi rendelet hatálya 2020 végén lejár, ezért a Bizottság már elkezdte a rendelkezések felülvizsgálatának folyamatát (*EB* [2014*b*]).¹⁵ Az értékelés részét képező nyilvános konzultáció 2019 júliusában lejár.

A KUTATÁS, FEJLESZTÉS ÉS INNOVÁCIÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSA

Hatáskörök

Jogi szempontból az Európai Uniónak gyenge a hatásköre a kutatás-fejlesztésre az EUMSZ szerint:

- ♦ „A kutatás, a technológiafejlesztés és az űrkutatás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére, így különösen programok kidolgozására és megvalósítására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.” (EUMSZ 4. cikk 3. bekezdés)¹⁶

Az Európai Unió kutatási és fejlesztési céljai elérésének eszközei az uniós keretprogramok, majd a 2010-ben elfogadott Horizont 2020, amelynek hét fő célkitűzése közül az egyik az Innovációs Unió megvalósítása.¹⁷ Az uniós forrásból megvalósított kutatásfejlesztési támogatások a 2007–2013 közötti időszakban már meghaladták az összes tagállam által saját forrásból nyújtott támogatások összegét.¹⁸ A tagállamok K+F-fejlesztési gyakorlata nagyon eltérő képet fest, mind a támogatások GDP-hez viszonyított mértékét, mind a támogatások irányát illetően (lásd erről *Farkas* [2017]).

A 2021–2027 közötti időszakra már megkezdődött az Európai Unió új kutatási és innovációs keretprogramjának, az Európai horizontnak a tervezése (*EC* [2019*a*]).

¹³ Az iparpolitika, tudománypolitika, technológiapolitika, innovációs és K+F-politika kapcsolatáról lásd *Weresa* [2017] 189. o. és *Tattay* [2017].

¹⁴ A 107. cikk alá tartozó támogatások engedélyezése az Európai Bizottság kizárólagos hatásköre.

¹⁵ Az előreláthatóság és jogbiztonság növelése érdekében a Bizottság két évvel meghosszabbította a hatályos csoportmentességi rendelet hatályát.

¹⁶ A hatáskörgyakorlás szabályait az EUMSZ 173. és 179–190. cikkei szabályozzák.

¹⁷ Innovatív Unió Kiemelt Kezdeményezés (*EB* [2010*a*]).

¹⁸ A Bird&Bird-jelentés szerint az összes támogatás körülbelül 57 százaléka származott EU-forrásból, 43 százaléka tagállami finanszírozott (*EC* [2017] 94. o.)

Míg az EU hatásköre gyenge a kutatás-fejlesztés területén, addig az állami támogatási hatásköre erős. Az olyan támogatások előzetes engedélyezése, amelyek érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet, az Európai Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartoznak.¹⁹ Az állami támogatások fogalma a EUMSZ szerint

- ♦ „a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.” (107. cikk 1. bekezdés.)

Ezen fogalmi körbe tartozó támogatási tervek bizottsági engedélyezésére két jogalap szolgálhat. A 107. cikk 3. bekezdés c) pontja szerint a Bizottság engedélyezheti, ha a támogatás egyes gazdasági tevékenységek vagy területek fejlődését mozdítja elő, és nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben. A másik jogalap a 107. cikk 3. bekezdés b) pontja, amely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdításához nyújtott támogatást engedélyezzen. A korábban kizárólag páneurópai infrastrukturális beruházásokhoz használt jogalapot a Bizottság eddig egyszer használta páneurópai K+F-támogatás jóváhagyásához. Mindkét jogalapra vonatkozóan a részletesen kidolgozott szabályrendszert azután ismertetjük, hogy foglalkozunk egy fontos előzetes kérdéssel.

Szükség van-e a kutatás és fejlesztés állami támogatására? (Előzetes kérdés)

A közgazdaságtani szakirodalom megosztott a támogatások kutatás-fejlesztésre gyakorolt hatását illetően. Angolszász vagy skandináv kutatók szerint a támogatások inkább negatív színben tűnnek fel, mint amelyek csökkentik a vállalkozások hajlandóságát az önálló K+F-tevékenység megvalósításra. Visszatérő ellenérv, hogy az egyes vállalkozásoknak jutott támogatások csökkentik a vállalkozások ösztönzöttségét egyedi kutatás-fejlesztések megvalósulására vagy szabályozási csapdát (*regulatory capture*) is okozhatnak.²⁰

Friederiszick és szerzőtársai [2008] szerint a piachiba mértékének meghatározása kvantitatív eszközökkel a legtöbb esetben nem lehetséges vagy nem lesz megbízható. A piachiba mértéke a K+F-kutatásoknál a társadalmi és a magánmegtérülés közötti különbség, amelynek nagysága pedig számos tényezőtől függ: például a piaci szerkezettől, a szabadalmi rendszertől és általában a szellemi alkotások védelmének hatásosságától, az innováció jelentőségétől, a K+F termelési funkciójától (637. o.).

¹⁹ Ez alól egyetlen kivétel van, a Miniszterek Tanácsa rendkívüli körülményekre tekintettel rendelkezhet hatáskörrel az EUMSZ 108. cikk 2. bekezdése alapján (lásd erről *Papp* [2014]).

²⁰ Az innováció és az állam kapcsolatát áttekintő irodalomra lásd *Berlinger* [2017].

Haucap–Schwalbe [2011] (6. o.) a K+F+I-nek a dinamikus hatékonysághoz fűződő szerepét hangsúlyozta, hiszen az innováció és a beruházások a társadalmi jólét maximalizációjához vezetnek. A K+F+I-tevékenységek esetében piachibát azonosíthatunk, mivel e tevékenységek pozitív externáliával járnak, hozzájárulnak a tudás továbbgyűrűzéséhez. A támogatások információs és koordinációs problémák leküzdéséhez is hozzájárulnak. A támogatási intenzitási plafonokat a K+F+I esetében úgy kell meghatározni (és ennek az igénynek megfelel az EU-jog), hogy a támogatási intenzitás²¹ azzal arányosan csökken, amilyen közel áll a K+F+I-tevékenység a piachoz.²²

Ehhez azonban azt is hozzátehetjük, hogy általában a támogatások hatásosságának másik két buktatója is van. Az egyik az, hogy nagyon költséges, azaz a hatásosságát az alternatív költségekhez (*opportunity costs*) viszonyítva kell mérni. Ugyanezt a forrást az államháztartás más alrendszereiben is fel lehetne használni, valamint a forrás adóztatással való előteremtésének is vannak költségei (*shadow cost of taxation*).

Egy másik buktató a kormányzási hiba (*government failure*), amelyet főként a politikai gazdaságtan irodalom elemez. A támogatást nyújtó információs hibában szenvedhet, vagy a támogatás a politika eszközévé válik.²³ A fenti két jelenséggel az állami támogatási jog közvetlenül nem foglalkozik, annak megszüntetése az állami támogatási politikának nem elsődleges célja. Az állami támogatási szabályrendszer célja a belső piaci verseny védelme és specifikusan a másik tagállamokba tovaryűrő negatív hatások csökkentése. Természetesen az állami támogatási jognak is vannak olyan hatásai, amelyek alkalmasak a kormányzási hibák csökkentésére, mint például a transzparencia növelése az állami támogatási modernizáció (*State Aid Modernisation, SAM*) során. Ugyanígy az állami támogatások horizontális célokra (mint K+F, regionális támogatások, munkahelyteremtő támogatások, környezetvédelmi támogatások) terelésének és az ágazati támogatások csökkentésének is vannak költségvetési kiadásokat csökkentő hatásai.²⁴

A tőkepiac információs aszimmetriája is szerepet játszik abban, hogy a piac nem finanszíroz egyes kockázatos kutatási és fejlesztési beruházásokat. A piaci kockázattűrő képesség alacsony szintjét, a bizonytalanságot az állam ellensúlyozhatja finanszírozással. Az adott ország szellemi alkotási védelmi rendszere is befolyásolja, hogy a piaci vállalkozások olyan kutatásba és fejlesztésbe kezdenek-e, amelyet később nem

²¹ Támogatási intenzitáson azt értjük, hogy az elszámolható költségek hány százalékát finanszírozhatja az állam, azaz a támogatás bruttó összege az elszámolható költségek százalékában kifejezve, az adók és egyéb illetékek levonása előtt.

²² Az általános csoportmentességi rendelet (651/2014/EU rendelet – ÁCSR) az alapkutatásokra a támogatási intenzitást 100 százalékban határozza meg, az alkalmazott kutatásokra 50 százalékban, a kísérleti fejlesztésre 25 százalékban (*EB* [2014b] 25. cikk).

²³ *Friederiszick és szerzőtársai* [2008] 637–638. o., lásd még *Dewatripont–Seabright* [2006] és *Buigues–Sekkat* [2011] 9. o.

²⁴ Meg kell azonban említeni, hogy euróövezeti tagállamokban a költségvetési fegyelem biztosításának legfontosabb eszközei a gazdasági és monetáris unió szabályai.

tudnak szellemi alkotási joggal levédetni, és ezért beruházásaik megtérülése kétséges lesz. A racionális vállalkozások ezért az adott állam szellemi tulajdonvédelem szintjét is figyelembe veszik K+F-tevékenységük megkezdése előtti mérlegelésükben. A szellemi tulajdon védelmének hiányában csak olyan K+F-tevékenység megkezdésében lesznek érdekelték, amelynek eredménye – vagy termék-előállítás, vagy szolgáltatásnyújtással – közvetlenül hasznosítható.

Az empirikus kutatások arra koncentrálnak, hogy van-e ösztönző hatása (*addicionalitása*) az ilyen típusú támogatásoknak, vagy inkább kiszorítják (helyettesítik) a magánbefektetéseket (*David és szerzőtársai* [2000]). A visszatérő támogatások olyan hibás piaci jelzést is küldhetnek a vállalkozásoknak, hogy érdemes a támogatásokért lobbizni, mivel azok csökkenthetik a piaci kockázataikat.

A közelmúlt empirikus irodalmát áttekintve, *Buts–Lasso* [2018] sem a kiszorító hatásra, sem az addicionalitásra vonatkozó közgazdasági irodalmat nem találta meggyőző erejűnek (177. o.). *Buigues–Sekkat* [2011] szerint a közpolitika hatékonysága alapvetően három tényezőtől függ: milyen célt kíván elérni, ahhoz milyen eszközöket használ, és azt hogyan implementálja (21–22. o.). A szerzőpáros a vizsgált államokat tekintve, két modellt különböztetett meg. Az első egy centralizált modell, amely intervencionalistább, az állam felelős a stratégiai ipar prioritásainak meghatározásáért. A második egy puha beavatkozást célzó modell, amely általában decentralizált és kisebb mértékű támogatásokat juttat a vállalkozásoknak. A szerzők szerint ezen utóbbi a sikeresebb. Azt is megjegyzik, hogy a támogatások hatékonysága nagymértékben függ attól, hogy az adminisztráció mennyiben képes rendszeresen értékelni a projekteket.

Az optimális támogatási intézkedés előzetes meghatározása a fenti több szempontú értékelés miatt nagyon nehéz. A versenyszabályozás megfelelősége ezek szerint csak kevésbé járul hozzá a közpolitika sikerességéhez vagy sikertelenségéhez.

Coppi [2011] (73. o.) azt hangsúlyozta, hogy bár a támogatás hozzájárulhat piachiba leküzdéséhez mégis számtalan versenytorzítást okozhat, amelyet az állami támogatási jognak kell kezelnie. Az állami forrásokkal nem hatékony ipari struktúrákat támogathat az állam, kiszoríthatja a magánbefektetéseket, a hatékony versenyt csökkentheti a piaci erő növelésével, támogathat túlságosan kockázatos vagy nem hatékony magatartást, valamint torzíthatja a termelési és lokációs döntéseket a tagállamok közötti viszonyokban (lásd még *Bacon* [2013] 10–11. o.).

A fentiekből is érzékelhető, hogy milyen nehézséget jelenthet egy jogbiztonságot támogató, formális feltételekből álló szabályokra épülő jogi rendszer megalkotása. *Haucap–Schwalbe* [2011] (35. o.) ezzel kapcsolatban racionálisnak tartja, hogy hatáselemzésen alapuló egyéni vizsgálat helyett egy *per se* megközelítésű formális szabályokra épülő rendszert alkalmazzon az Európai Bizottság mindazon ügyekben, ahol jelentős negatív hatások nem várhatók.²⁵

²⁵ Az állami támogatási jog decentralizált alkalmazása pontosan ebbe az irányba mutat. Lásd erről a fejleményről bővebben: *Papp* [2018].

Friederiszick és szerzőtársai [2018] (631. o.) szerint az állami támogatások kontrolljában kevés szerepe van a versenyre és kereskedelemre gyakorolt tényleges hatás elemzésének közgazdasági módszerekkel, ez a jogterület ezért alapvetően formális kategóriákon nyugszik. Bár az összeegyeztethetőségi értékelés elvileg a versenyre, kereskedelemre gyakorolt pozitív és negatív hatások mérlegelésén alapul, a szerzők szerint a gyakorlat azt mutatja, hogy az Európai Bizottság engedélyező határozata az elszámolható költségek meghatározásán és a támogatási intenzitás plafonok alkalmazásán alapul (lásd még *Coppi* [2011]).

Figyelmünket a továbbiakban a K+F+I állami támogatásokra vonatkozó alapvető jelentőségű szabályok ismertetésére fordítjuk.

A részletes állami támogatási szabályok

Az állami támogatási jog az uniós versenyjognak egy igen speciális része. A már-már technikainak tűnő szabályokat csak olyan mélységben ismertetjük az olvasóval, amely szükséges a szabályokat bíráló érvek megértéséhez.

A K+F-tevékenységek esetében az Európai Bizottság kezdetben nem kötelező, úgynevezett keretrendszerekben limitálta az engedélyezéssel kapcsolatos saját mérlegelési hatáskörét.²⁶ Az Európai Bizottság a jelenleg hatályos keretrendszert 2014-ben, az állami támogatási modernizáció keretei között fogadta el (*EB* [2014c], *Papp* [2018]). Kötelező, rendeleti szintű K+F-támogatási szabályok elfogadására először 2004-ben került sor, majd az általános csoportmentességi rendeletek részévé tette a Bizottság a K+F-támogatási szabályok egy részét. Az első általános csoportmentességi rendelet 2008-ban, majd a hatályos 2014-ben került elfogadásra (*EB* [2014b] 1. o.). A csoportmentességi rendeletek előnye, hogy a rendeletben foglalt feltételeknek megfelelő támogatások a belső piaccal összeegyeztethetők, azok mentesülnek az előzetes bizottsági bejelentés alól. A csoportmentességi rendeletek hátránya viszont, hogy komplex formális feltételrendszertől teszik függővé a mentességi előnyt.²⁷

Amennyiben a rendeletben foglalt feltételek nem teljesülnek, a bejelentésköteles támogatásokat a Bizottság egyedileg bírálja el a hatályos keretrendszer alapján. A csoportmentességi előny elvesztésével jár például a támogatási intenzitás átlépése, vagy ha a támogatás meghaladja a bejelentési határértéket.²⁸

Megjegyezzük, hogy a korábban hatályos szabályokhoz képest az új általános csoportmentességi rendelet megduplázta a csoportmentességben részesülő támogatási intenzitási plafonokat minden K+F+I-projekt esetében, valamint kiterjesz-

²⁶ Az első keretrendszert 1986-ban fogadta el az Európai Bizottság, majd újat bocsátott ki 1996-ban és 2006-ban.

²⁷ Az optimális állami támogatási szabályok megalkotásának nehézségeiről lásd *Nicolaides* [2013].

²⁸ A túlnyomórészt alapkutatásoknál a bejelentési határérték vállalkozásonként és projektenként 40 millió euró, a túlnyomórészt alkalmazott kutatásoknál 20 millió euró, a kísérleti fejlesztésnél 15 millió euró. A részletes szabályokról lásd általános csoportmentességi rendelet (*EB* [2014b]) 4. cikkét.

tette a mentességet a kutatási infrastruktúra és az innovációs támogatásokra. Ennek eredményeként egyedi tagállami bejelentésre és bizottsági eljárásra kevesebb esetben kerül sor.²⁹ A 2018-as versenypolitikai jelentés szerint a K+F+I-támogatások 95 százaléka az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozik (ez támogatási értékben kifejezve 70 százalékot tesz ki), és csak az intézkedések 5 százalékában szükséges az Európai Bizottsághoz notifikációt benyújtani.³⁰ Mivel a Bizottság nem közli az engedélyezési eljárásai hosszát, ezért sajnos nem rendelkezünk pontos adatokkal arról, hogy mennyi idő szükséges általában egy támogatási terv, vagy specifikusan egy K+F-terv engedélyeztetésére.³¹

A PUHA JOG (*SOFT LAW*) – A KERETRENDSZER

A Bizottság a bejelentési határértéket meghaladó, nagy összegű támogatásokat egyedileg ítéli meg és minden olyan támogatási tervet is egyedileg értékeli, amely nem élvezi a csoportmentesség előnyét.

A jelenleg hatályos keretrendszer (*EB* [2014c]) szerint a támogatási terv összeegyeztethetőségének számos feltétele van:

- a) a legáltalánosabb feltétel szerint egy jól meghatározott közös érdekű célkitűzéshez kell hozzájárulnia;
- b) szükségesnek kell lennie, azaz olyan esetekre kell irányulnia, amelyeket a piac önmagában nem tud megvalósítani, például egy piachiba megszüntetését vagy egy kiegyenlítési vagy kohéziós probléma kezelését;³²
- c) megfelelőnek kell lennie: megfelelő szakpolitikai eszközt kell jelentenie a közös érdekű célkitűzés kezeléséhez;³³

²⁹ Az állami támogatási eredménytábla jól jelzi ezt a folyamatot: 2014-ben a K+F+I-kiadásoknak (állami támogatásoknak) csak a 40 százaléka tartozott a csoportmentességi rendelet hatálya alá, 2016-ban az új általános csoportmentességi rendelet hatálya lépése után körülbelül két évvel ez az érték felkúszott 60 százalékra, 2017-ben pedig 80 százalék feletti értéket regisztráltak. Az eredménytábla elérhető innen: *EC* [2019f].

³⁰ *EC* [2019d] 27. o., lásd még az állami támogatási eredménytáblát is *EC* [2019f].

³¹ A Bird & Bird-jelentés egy mintán elemezte az eljárás hosszát (*EC* [2017]). Mivel a hivatalos bejelentés előtt a Bizottság és a tagállam közötti úgynevezett előnotifikációs eljárás zajlik, ezért a hivatalos eljárás hosszát az előnotifikációs szakasszal növelni kell. Lásd a jelentés 689–690. oldalát. A hivatalos eljárás átlagos hossza a számításaik szerint 8,4 hónap, amely az előnotifikációs fázissal együtt több mint 15 hónapra emelkedik.

³² A K+F+I-vel kapcsolatos piaci hibák három csoportba sorolhatók: 1. pozitív externáliák/a tudás szervezetek közötti átszivárgásai: a K+F+I gyakran teremt előnyöket a társadalom számára pozitív továbbgyűrűző hatások – például a tudás szervezetek közötti átszivárgásai vagy más gazdasági szereplők számára a kiegészítő termékek vagy szolgáltatások kifejlesztésére irányuló lehetőségek javítása – formájában; 2. tökéletlen és aszimmetrikus információ; 3. koordinációs és hálózati hibák (lásd ezek kifejtését a keretrendszer 48–49. pontjai alatt (*EB* [2014c])).

³³ Itt a Bizottság azt is értékeli, hogy el lehet-e érni ugyanazt a célt más, kevésbé versenytorzító alternatívákkal. Quigley példája szerint, ha a piachiba az aszimmetrikus információ miatti külső adósság finanszírozásának hiánya, a megfelelő eszköz nem a közvetlen támogatás, hanem a likviditás biztosítása garancia vagy kölcsön formájában (*Quigley* [2015] 361. o.)

- d) ösztönző hatással kell bírnia: oly módon kell megváltoztatnia az érintett vállalkozás(ok) magatartását, hogy azok olyan többlettevékenységekbe kezdjenek, amelyeket támogatás nélkül nem, vagy csak korlátozott mértékben, másképpen vagy más helyszínen végeznének;
- e) arányosnak kell lennie (a támogatás minimális szintre történő korlátozása): a támogatás összegét és intenzitását arra a szintre kell korlátozni, amely az érintett vállalkozás(ok) kiegészítő beruházásának vagy tevékenységének elindításához minimálisan szükséges;
- f) a tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése: a támogatás negatív hatásait kellőképpen korlátozni kell annak érdekében, hogy az intézkedés pozitív hatásai kerüljenek túlsúlyba³⁴
- g) a támogatás átláthatósága: a tagállamoknak, a Bizottságnak, a gazdasági szereplőknek és a nyilvánosságnak könnyen hozzá kell férniük a vonatkozó jogszabályokhoz és az azok alapján odaítélt támogatásokkal kapcsolatos lényeges információkhoz.³⁵

A tervezett támogatásnak az összes feltételt teljesítenie kell. Azaz a pozitív hatásoknak a)–e) pontok) jelen kell lenniük és a kereskedelemre, versenyre gyakorolt negatív hatásokat is megfelelően korlátozottak maradnak.

A K+F támogatások összeegyeztethetőségének egyik kulcspontja az előbb említett ösztönző hatás, azaz a támogatás oly módon változtatja meg valamely vállalkozás magatartását, hogy az olyan többlettevékenységekbe kezd, amelyeket támogatás nélkül nem, vagy csak korlátozott mértékben vagy másképpen végezne el (*EB* [2014c] 62. pontja.).

Az egyedi támogatásoknál a tagállamoknak egyértelmű bizonyítékot kell szolgáltatniuk arra, hogy a támogatás pozitívan befolyásolta a vállalkozás arra irányuló döntését, hogy olyan K+F+I-tevékenységeket végezzen, amelyeket támogatás hiányában nem végzett volna el. Annak érdekében, hogy a Bizottság átfogóan értékelhesse a szóban forgó támogatást, az érintett tagállamnak nem csupán a támogatott projekttel kapcsolatos információkat kell benyújtania, hanem – a lehetséges mértékben – annak részletes leírását is, hogy a támogatás hiányában mi történhetett volna, vagy egyszerűen mi lett volna elvárható, azaz mi lett volna a kontrafaktuális forgatókönyv.³⁶ E forgatókönyv lehet az alternatív projekt hiánya vagy a kedvezményezett által a belső döntéshozatala során egyértelműen meghatározott és kellőkép-

³⁴ A K+F+I-re irányuló állami támogatások háromféleképpen gátolhatják a versenyt az innovációs folyamatban és a termékipiacokon, nevezetesen a versenyképes belépési és kilépési folyamat torzításával, a dinamikus beruházási ösztönzők torzításával, valamint a piaci befolyás megteremtésével vagy fenntartásával. Negatív hatás lehet ezen kívül a gazdasági tevékenység régióon belüli eloszlását érintő elosztási probléma. Az új keretrendszer elemzését lásd *Bernhard* [2015].

³⁵ Az átláthatósági feltétel először az állami támogatási modernizáció során jelent meg a jogban mint mentességi feltétel.

³⁶ Quigley itt a nyomtató és fénymásoló berendezéseket gyártó Océ ügyének példáját hivatkozza, amelyben az új nyomtatótechnológia kifejlesztése magas technikai kockázattal járt, és az Océ projektje jelentősen meghaladta az ebben az ágazatban szokásnak tekintett kockázatot (*Quigley* [2015] 361–362. o.)

pen előre láthatónak tekintett alternatív projekt, illetve vonatkozhat olyan alternatív projektekre, amely teljes egészében vagy részlegesen az Európai Unión kívül valósul meg (EB [2014c] 66. pontja.).³⁷

Az ösztönző hatás bizonyítása után a támogatás arányosságának biztosítása sem könnyű feladat. A hatályos keretrendszer ugyanis egy olyan új szabályt vezetett be, amely szerint – kontrafaktuális elemzés léte esetén – akkor arányos a támogatás, ha az az alternatív forgatókönyvhöz képest a nettó többletköltségekre korlátozódik. A nettó többletköltségeken a támogatott projekt vagy tevékenység várható nettó jelenértéke és egy olyan életképes alternatív beruházás közötti különbséget kell érteni, amelyet a kedvezményezett a támogatás hiányában valószínűsíthetett volna meg. A nettó többletköltségekre korlátozott arányossági feltétel bevezetése „felkavarta a kedélyeket” (Wendland [2015] 38. o.). A Bizottság tehát figyelembe veszi, hogy a jövőbeli kedvezményezett vállalkozás egy alternatív projektet támogatás nélkül is jövedelmezően valószínűsíthet-e meg.³⁸

A MEGFELELTETÉSI ZÁRADÉK (MATCHING CLAUSE)

A hatályos és a korábbi keretrendszernek is része az úgynevezett megfeleltetési záradék. Ennek célja annak kiküszöbölése, hogy harmadik, EU-n kívüli államok lazább vagy egyáltalán nem létező állami támogatási szabályait alkalmazásával elszívják az EU-tagállamoktól a nagyobb K+F+I-projektet. Eszerint „[A] nemzetközi kereskedelem tényleges vagy lehetséges közvetlen vagy közvetett torzulásainak kiküszöbölése érdekében az e keretrendszer alapján rendszerint megengedhetőnél magasabb támogatási intenzitást is engedélyezhetnek, ha az Unió kívüli versenytársak az elmúlt három évben közvetlenül vagy közvetve azonos intenzitású támogatást kaptak hasonló projektekhez, illetve kapnak a közeljövőben. Mindazonáltal amikor valószínűsíthető, hogy a nemzetközi kereskedelem torzulásai több mint három év elteltével jelentkeznek – tekintettel a szóban forgó ágazat sajátos jellegére –, a referencia-időszakot ennek megfelelően meg lehet hosszabbítani. Az érintett tagállam lehetőség szerint elegendő információt szolgáltat a Bizottságnak a helyzet megfelelő értékeléséhez, és nevezetesen a harmadik országbeli versenytárs versenyelőnyének szükséges figyelembevételéhez. Ha a Bizottságnak nem állnak rendelkezésére a meg-

³⁷ A Bird&Bird-jelentés szerint a keretrendszer alkalmazásának 15 éve alatt a Bizottság csak négy esetben nem engedélyezte a bejelentett támogatást. Ebből két esetben hiányzott az ösztönző hatás, két esetben a Bizottság álláspontja szerint a projekt nem tartozott a K+F kategóriájába (EC [2017] 657. o. 508. lábjegyzet).

³⁸ Főszabályként a Bizottság megvizsgálja, hogy a támogatási összeg meghaladja-e a támogatott projekt kellő jövedelmezőségéhez minimálisan szükséges mértéket, például azáltal, hogy lehetővé teszi, hogy a belső megtérülési ráta megfeleljen az ágazat- vagy vállalat-specifikus küszöbértéknek vagy az elvárható megtérülési szintnek. Amennyiben kontrafaktuális elemzés van, a két szcenárió összehasonlítva a nettó többletköltségekre korlátozódik az arányos támogatás. A kontrafaktuális elemzést már az előző szabályozási rezsim átdolgozásakor is többen kifogásolták, mivel álláspontjuk szerint ez nagyon nehezen megvalósítható K+F projekteknél. Így az elemzés megmarad az elméleti síkon, inkább csak papírmunka.

ítélt vagy javasolt támogatásra vonatkozó tények, akkor határozatát a körülményektől függő tényekre is alapozhatja. A bizonyítékgyűjtés során a Bizottság élhet a vizsgálati jogkörével.” (EB [2014c] 92. pont.)

Bernhard von Wendland szerint a fenti bizonyítási standard nem túl magas. A gyakorlati probléma a megfeleltetési klauzulával az, hogy harmadik országok támogatási szabályai nem transzparenssek és ezért a tagállamok nem is tudnak élni ezzel a lehetőséggel. Von Wendland álláspontja szerint a versenyképesség szempontjából fontos európai projektekre a Bizottság a 2014-ben először megalkotott IPCEI-közleményt fogja felhasználni, ezért a megfeleltetési klauzula gyakorlati alkalmazhatóságának hiánya nem jelent nagy problémát (Wendland [2015] 39. o.).

A PUHA JOG (SOFT LAW) – EURÓPAI KÖZÉRDEKET KÉPVISELŐ JELENTŐS PROJEKTEK
A támogatási politika történetében viszonylag későn merült fel, hogy az EUMSZ 107. cikk 3. bekezdés b) pontja alapján is engedélyezni lehet K+F-támogatásokat.³⁹ E pont szerint a Bizottság pozitívan bírálhatja el a közös európai érdeket szolgáló fontos projektek megvalósításához nyújtott támogatásokat. A Bizottság először 2014-ben bocsátott ki külön közleményt a b) pont alá tartozó támogatásokról (EB [2014a] 2. o.), az azóta eltelt több mint öt évben azonban csak egyszer alkalmazták K+F-támogatásra. Az európai közérdeket képviselő jelentős projekt fogalmát a közlemény táján fogalmazza meg. A projektnek konkrét, egyértelmű és azonosítható módon kell hozzájárulnia egy vagy több uniós célkitűzéshez, és társadalmi kihívásokra adott válaszok vagy uniós szintű értékteremtés révén jelentős hatást kell gyakorolnia az Európai Unió versenyképességére és a fenntartható növekedésre (EB [2014a] 14. pont). „A projektnek lényegesen hozzá kell járulnia az uniós célkitűzések megvalósításához, például az »Európa 2020« stratégia, az Európai Kutatási Térség, a kulcsfontosságú alaptechnológiák európai stratégiája, az európai energiastratégia, az éghajlat- és energiapolitika 2030-ra szóló kerete, az európai energiabiztonsági stratégia, az európai elektronikai stratégia, a transzeurópai közlekedési és energiahálózatok, valamint az olyan kiemelt uniós kezdeményezések, mint az Innovatív Unió, az európai digitális menetrend, az Erőforrás-hatékony Európa, vagy az integrált iparpolitika a globalizáció korában alapvető fontosságú elemeként.” (15. pont.) „A projektet rendszerint több tagállam részvételével kell megvalósítani, és előnyeinek nem csupán a finanszírozó tagállamokban, hanem az Unió jelentős részében jelentkezniük kell” (16. pont), és a kedvezményezettnek társfinanszírozást kell vállalnia (18. pont).

Az uniós közérdek vizsgálata szempontjából fontos, hogy „a projektből származó előnyök nem korlátozódhatnak az érintett vállalkozásokra vagy ágazatra: az eredményeknek egyértelműen, konkrét és azonosítható módon meghatározott kedvező továbbgyűrűző hatásaik (köztük az értéklánc különböző szintjeire, illetve a beszerzési és az értékesítési piacokra gyakorolt szisztémás hatások, vagy az egyéb ágazatokban jelentkező alternatív felhasználás vagy modális váltás) révén az európai gazdaság,

³⁹ Közös európai érdek alapján általában európai infrastrukturális beruházásokat engedélyeztek.

illetve társadalom szélesebb körében, fokozott alkalmazhatósággal kell hasznosulniuk” (17. pont). „A K+F+I-projekteknek nagy horderejű innovációt kell képviselniük, vagy a K+F+I tekintetében lényeges hozzáadott értéket kell biztosítaniuk az érintett ágazat tudományos és technikai állásának fényében.” (21. pont.)

Az Európai Bizottság ilyen projektek támogatása esetén is vizsgálja a támogatás szükségességét és arányosságát, valamint biztosítani kell, hogy a projekt ne járjon a verseny indokolatlan korlátozásával, valamint a támogatás átlátható legyen.

A K+F-támogatásokra a közleményt eddig egyszer alkalmazta a Bizottság, amikor 2018-ban engedélyezte négy tagállam által összesen 29 közvetlen résztvevő vállalkozásnak nyújtott mikroelektronikai K+F-támogatást összesen 1,75 milliárd euró értékben.⁴⁰ A támogatás hatmilliárd euró magánbefektetéssel párosult. Az energiahatékony csipek, félvezetők és okosszenzorok fejlesztésének eredménye továbbgyűrűzik az egész gazdaságban, mivel ezek a termékek beépítésre kerülnek az elektronikai végtermékek sokaságába. A támogatást a Bizottság pozitívan ítélte meg, mivel a magánforrások önálló felhasználása jelentős kockázattal járt volna, a támogatás jelentősen ösztönözte a vállalkozásokat a közös K+F-tevékenység megvalósításában. A mikroelektronika a kulcsfontosságú alaptermék (Key Enabling Technology) körébe tartozik, ezeket a tevékenységeket számos iparágban alkalmazzák, és továbbgyűrűző társadalmi hatásai vannak. A mikro- és nanotechnológiai ipari versenyképességet az Európai Bizottság 2013-ban stratégiai célként határozta meg, és programot hirdetett a „kutatás-fejlesztésbe és az innovációba való beruházások növelése és a beruházások koordinációjának javítása”, valamint a „közös kutatási és innovációs célkitűzések elérése érdekében magán-, regionális, nemzeti és uniós forrás mozgósítása” érdekében (EB [2013]).

Az ipari szereplők üdvözlötték, hogy a Bizottság először alkalmazta a közleményt a közös K+F-együttműködésekre, de emellett kritikával is illették az engedélyezési eljárás lassúságát, valamint az azzal járó adminisztratív terheket.⁴¹

A 2019-ben útjára indított megfelelési ellenőrzés (EC [2019c]) során a projektben részt vevő Siemens például kifejtette, hogy egy ilyen projektnél a jelentős pénzügyi kockázat miatt nem lehet három évet várni a Bizottság engedélyére, egy gyors, 8–12 hónapos eljárás lenne csak elfogadható.⁴²

Az „Ipar Barátai” (*Friends of Industry*) csoport nyilatkozata is kiemeli, hogy a K+F+I-támogatások esetében is nagyobb mozgásteret szeretnének nyerni a fontosabb, páneurópai kezdeményezések engedélyezésére. A gazdaságba nagyobb mértékű állami intervenciót szorgalmazó tagállamok előtérbe helyeznék azokat az állami

⁴⁰ A határozatnak még nem hirdették ki a szövegét. Az összefoglaló a Bizottság sajtóközleménye alapján készült (IP 18/6862. https://ec.europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6862_en.htm).

⁴¹ Néhány tagállam – közöttük Finnország – szerint már eléggé liberális az általános csoportmentességi rendelet mostani szabályozása a bejelentési határértékkel kapcsolatban, annak további növelését nem támogatnák. Továbbá, veszélyesnek vélik, ha a liberálisabb IPCEI-szabályok alapján engedélyezne a Bizottság olyan támogatásokat, amelyeket korábban a K+F+I-támogatási szabályok szerint vizsgáltak.

⁴² A nyilvános konzultációra adott válaszok elérhetők: EC [2019c].

támogatásokat, amelyeket az európai közérdeket képviselő jelentős beruházásokhoz nyújtanának. Ezért felhívták az Európai Bizottság figyelmét arra, hogy igazítsa az IPCEI keretét az ipari valósághoz (*Joint statement* [2018] 3. pont).

A KÖTELEZŐ SZABÁLYOK – AZ ÁLTALÁNOS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET

A hatályos általános csoportmentességi rendelet fontosabb szabályai szerint a K+F+I-támogatások esetében a támogatás akkor tekinthető ösztönző hatásúnak, ha a kedvezményezett a projekttel vagy tevékenységgel kapcsolatos munka megkezdését megelőzően írásbeli támogatási kérelmet nyújtott be az érintett tagállamhoz. A kis- és középvállalkozások esetében tehát az ösztönző hatás fennállása egy adminisztratív kötelezettséggel ellenőrizhető. A nagyvállalkozásoknak nyújtott *ad hoc* támogatások korábban nem tartozhattak a csoportmentesség hatálya alá. Az új általános csoportmentességi rendelet azonban ebben a körben is lehetővé teszi csoportmentességüket, bár elég szigorú feltételekhez kötötte. Eszerint a nagyvállalkozásoknak nyújtott *ad hoc* támogatás csak akkor tekinthető ösztönző hatásúnak, ha a tagállam ezen túlmenően az adott támogatás nyújtását megelőzően ellenőrizte, hogy a kedvezményezett által összeállított dokumentáció tanúsága szerint a támogatás eredményeképpen a következők közül egy vagy több érvényesül:

- a támogatás következtében lényegesen kibővül a projekt/tevékenység hatóköre, vagy
- támogatás következtében lényegesen nő a kedvezményezett által a projektre/tevékenységre fordított teljes összeg, vagy
- a támogatás következtében lényegesen felgyorsul az érintett projekt/tevékenység megvalósítási üteme.

Az általános csoportmentességi rendelet szabályai attól függően térnek el egymástól, hogy milyen jellegű K+F+I-programról van szó (alapkutatás, alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés), milyen vállalkozás végzi azt (kis- és középvállalkozás vagy nagyvállalkozás), milyen elszámolható költségei vannak a projektnek, milyen a támogatási intenzitás (azaz hogy az elszámolható költségek hány százalékát finanszírozhatja az állam). (Természetesen ezen kívül meg kell felelni a csoportmentességi rendelet általános feltételeinek.)

Az általános csoportmentességi rendelet általános mentességi feltételként határozza meg a transzparenciát, és a csoportmentességi előny nem vonatkozik a bejelentési küszöbértéket meghaladó támogatásokra.⁴³ A K+F+I-támogatások esetében a korábbi általános csoportmentességi rendelet bejelentési küszöbértékét megduplázza a Bizottság.⁴⁴

⁴³ A támogatási kategóriákat és bejelentési értékhatárokat lásd egy áttekintő táblázatban: Nyikos [2018] 279. o.; a támogatási intenzitási plafonokat pedig lásd 283. o.

⁴⁴ Az általános csoportmentesítő rendelet témájáról lásd Kulin-Pintér–Hargita [2015], a jogalkalmazás gyakorlati nehézségeiről lásd Kulin-Pintér [2017].

A Bird&Bird-jelentés szerint 2007 és 2015 között átlagosan az összes tagállami támogatás több mint 78 százaléka az általános csoportmentességi rendelet alapján csoportmentességi kedvezményt élvezett, azonban amennyiben a beruházás értéke és támogatás értéke alapján számítjuk ki ezt az összefüggést, akkor lényegesen alacsonyabb arányt kapunk (EC [2017] 644. o.).

A TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE

Támadás házon belülről – a bizottsági főigazgatóságok közötti harc

Az Európai Bizottság Kutatási és Innovációs Főigazgatóságának megrendelésére 2017-ben publikálták a – már többször idézett – Bird&Bird-jelentést (EC [2017]), amely a K+F+I állami támogatási rendszereket vizsgálja az EU nemzetközi versenytársainak kontextusában. A több év alatt készült mintegy kétezer oldalas jelentés részletesen bemutatja az EU legnagyobb nemzetközi versenytársainak tekintett kilenc állam⁴⁵ támogatási rendszerét, és ütközteti azokat az uniós támogatási szabályozással. A kutatás célkitűzése annak megértése, hogy hogyan lehet az uniós vállalkozások globális versenyképességét ösztönözni, és hogy ebben milyen szerepe lehet az állami támogatási szabályozásnak. Ennek megértéséhez pedig a nemzetközi és nemzeti szabályozási környezet feltárása és elemzése volt szükséges.

A kutatás négy kérdését a következőképpen határozták meg:

1. Az EU-n kívüli szabályozáshoz képest az Európai Unió K+F+I-támogatásokra vonatkozó jelenlegi szabályai megnehezítik-e az üzleti K+F-tevékenységekbe történő állami beruházást? Más szavakkal: a K+F+I-támogatások jelenlegi uniós szabályai korlátozóbbak-e, mint amit az EU fontosabb versenytársai alkalmaznak?
2. Az uniós szabályok lazítása aláásná-e az innovációt, és kizsorítaná-e a K+F+I-magánbefektetéseket?
3. Ezek a szabályok ösztönzik-e az uniós cégeket arra, hogy áthelyezzék némely K+F+I-tevékenységüket az Európai Unión kívüli országokba, ahol a közberuházások a piaci igényeket jobban kiszolgálják és a közfinanszírozás bőkezűbb?
4. Megfelelők-e a jelenlegi K+F+I-támogatási kategóriák (ahogyan azt a K+F+I-keretrendszer meghatározza).

A Bird&Bird-jelentés részletesen elemzi azt az európai közpolitikai stratégiákat, amelyek a K+F-tevékenységek sikerét előmozdíthatják. Ezek közül bár fontosabb tényezőként az adott termékpiacon szabályozás szerepel, másodikként az adóösszetevők és közvetlen támogatások járulhatnak hozzá a sikeres kutatási és fejlesztési

⁴⁵ Ezek Ausztrália, Brazília, Dél-Korea Egyesült Államok, India, Japán, Kanada, Kína, Oroszország.

tevékenységhez. A jelentés tehát egyértelmű összefüggést mutat ki a támogatások hatékonysága és a sikeres kutatás és fejlesztés között.

Míg az adóösztönzők általában az európai piac strukturális hátrányait – mint például a magasabb munkabéreket ellentételezhetik –, addig a közvetlen támogatások fellendítő hatással vannak az EU-n belül a kutatásra és fejlesztésre (EC [2017] 517. o.).

A jelentés annak az uniós állami támogatási jogban megszokott alapvetésnek a megkérdőjelezésével kezdődik, hogy a K+F-tevékenység közfinanszírozása nem is gazdasági tevékenységhez nyújtott támogatás, tehát az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdésének hatálya alá nem tartozhat. E bekezdés szövege szerint ugyanis csak a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tartoznak hatálya alá, a vállalkozás fogalma pedig a gazdasági tevékenységet végzőket fedi le.⁴⁶ Gazdasági tevékenységen áruk és/vagy szolgáltatások felkínálását értjük egy adott piacon, az elemzés készítői szerint a kutatás-fejlesztés nem tartozik ebbe a körbe, így már a 107. cikk alkalmazásának szükségességét is megkérdőjelezzük. A jogértelmezési problémát az okozza, hogy az Európai Bíróságnak egyetlen egy ítélete sincs, amelyben az állami K+F-támogatások fogalmát értelmezné (EC [2017] 630. o.).

Ezenkívül a jelentés a feltárt anomáliák közé sorolja a K+F+I-termeléstől eltérő jellegének figyelmen kívül hagyását. A támogatott kutatás által létrejött termékpiacot az EU-jog már csak a mentesítés fázisában veszi figyelembe (a 107. cikk 3. bekezdése alatt). Továbbá a jelentés megállapítása szerint az alapkutatás támogatása nem hat negatívan a versenyre, és ezért nem is tartozhatna az EU állami támogatási kontrollja alá. Ehelyett a keletkező termék piacán beálló versenytorzítás kockázatát kellene a vizsgálat középpontjába állítani. A jelentés javaslatot tesz arra, hogy a Bizottság vélelmezze a támogatások ösztönző hatását, vagy legalábbis annak bizonyítását lényegesen egyszerűsíteni kellene, ha a versenykorlátozás kockázata csekély.

Kritikaként fogalmazódott meg az is, hogy míg Európa legnagyobb versenytársai csupán egy-két támogatási intenzitási kategóriát határoznak meg szabályaikban, addig az EU-nak 31-féle támogatási intenzitása van (attól függően, hogy milyen vállalkozásnak nyújtják, milyen célra a támogatást).

Mint korábban már említettük, a K+F+I-támogatások engedélyezhetők az úgynevezett megfeleltetési záradék (*matching clause*) alapján, azaz amennyiben az EU-n kívüli harmadik államban a támogatás engedélyezett lenne, akkor a Bizottságnak engedélyeznie kell a támogatást.⁴⁷ A jelentés azonban rávilágít arra, hogy a megfeleltetési záradékot még soha nem alkalmazta a Bizottság. E menekülő út alkalmazása a tagállamok meglátása szerint azért problematikus, mert nem rendelkeznek megfelelő adatokkal arról, hogy egy harmadik állam milyen támogatást nyújtana a projekt EU-n kívül történő megvalósításához. Megfelelő adat hiányában pedig túlságosan nehéz bizonyítani, hogy milyen szintre kellene a tagállami támogatást növelni a projekt unión belül tartásához (EB [2014c] 111. pont).

⁴⁶ C-41/90 Klaus Hötner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH [1991] EBHT I-1979. 21–22. pont

⁴⁷ Ezt a Bizottság keretrendszerének 92. pontja szabályozza (EB [2014c]).

Ezenkívül a jelentés írói szerint a strukturális alapok felhasználását a 107. cikk 2. bekezdése alapján engedélyezettnek kellene tekinteni.

A jelentés végkövetkeztetése, hogy az EU állami támogatási szabályozása korlátozza az EU iparát és innovációs tevékenységét a kilenc legfontosabb uniós kívüli állam szabályozásához képest. A bonyolult, időigényes és korlátozó szabályozásnak nincs megfelelője az EU-n kívül. A szabályozási környezet pedig a hatékonyság hiányának egyik tényezője lehet.

Azt a jelentés is elismeri, hogy az EU állami támogatási jogi szabályozása pozitív irányba is fejlődött a vizsgált időszakban. A 2008-ben elfogadott és azóta már hatályon kívül került általános csoportmentességi rendelet átdolgozása során a Bizottság a K+F-támogatásokra magasabb intenzitási plafonokat fogadott el, megemelte a bejelentési küszöbértékeket, és újabb támogatási kategóriákkal gazdagította a K+F-támogatások körét.⁴⁸ A csoportmentesítő rendelet hatálya alá azonban még így is kevés K+F-projekt tartozott. A Bizottság számításai szerint a 2008-as általános csoportmentességi rendelet hatálya alá 2011-ben még a K+F-támogatások kevesebb mint 22 százaléka tartozott (EC [2017] 96–97. o.).

A pozitív jogfejlődés mellett azonban mind a kötelező, mind a puha jogi szabályok egyre bonyolultabbá váltak, mivel több támogatási kategóriára tartalmaztak egyre részletesebb összeegyeztethetőségi szabályokat. A Bird&Bird-elemzés szerint bár a kisvállalkozások által megvalósított K+F-támogatás egyszerűbbé vált, a nagyvállalkozásoké bonyolultabb lett, mivel az egyedi elemzést igénylő eljárásokban a Bizottság már nem alkalmazhatja az egyszerűsített eljárást, csak a részletes vizsgálatot (uo. 111. o.).

Ehhez a megállapításhoz azonban az is hozzátartozik, hogy a Bizottság a korábbi általános csoportmentességi rendelet szerinti támogatási intenzitási plafonokat 2014-ben a duplájára emelte a hatályos rendeletben, valamint a jelentés írói is elismerik, hogy a hatályos általános csoportmentességi rendelet alapján mentességet élvező támogatások köre megemelkedett.

A Bizottság egyedi támogatási gyakorlatát vizsgálva a Bird&Bird-elemzés arra mutat rá, hogy az eljárást lezáró határozatok általában pozitívek,⁴⁹ebből azonban nem következik, hogy a szabályozás visszatartó erővel hatna, valamint arról sincs információ, hogy a tagállami bejelentési terveket mennyiben módosítják a Bizottság előzetes kifogásainak hatására.⁵⁰ Az összeegyeztethetőség megállapítása azt is jelenti, hogy az Európai Bíróság még soha nem vizsgált felül anyagi jogi alapon K+F-támogatással kapcsolatos bizottsági határozatot.

⁴⁸ Korábban például a kutatási infrastruktúra támogatásai vagy a nagyvállalatoknak nyújtott innovációs támogatások nem tartoztak az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá. A nagyvállalkozásoknak nyújtott *ad hoc* támogatások is ekkor kerültek az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá.

⁴⁹ A vizsgált időszakban csak egy visszavont kérelem volt, valamint egy feltételekkel engedélyezett határozat. Ezenkívül a Bizottság négy ügyben nem adta meg az engedélyt az elmúlt 15 évben. Lásd az ügyeket a Bird&Bird-jelentés 508. lábjegyzetében (EC [2017] 657. o.)

⁵⁰ Az állami támogatási jogban ismert az úgynevezett előnotifikációs bejelentés is.

*Gyenge védekezés a támadással szemben – a Versenypolitikai
Főigazgatóság reakciója*

Az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága 2018-ben az Ecorys céget bízta meg annak felmérésére, hogy a K+F+I-támogatási szabályok hogyan érvényesülnek a gyakorlatban, azoknak vannak-e vagy lehetnek-e káros hatásai (EC [2019b]). A felméréshez a nemzeti támogató hatóságoktól, valamint a kedvezményezettektől gyűjtöttek információkat. Az információszolgáltatóknak csak mintegy negyede jelezte, hogy a támogatási szabályok következtében módosítani kényszerültek támogatási terveiket. Az EU támogatási feltételrendszere miatt a K+F+I-terveiket módosító válaszadók felének álláspontja szerint a módosítások káros hatással voltak a K+F+I-tervekre. A káros hatás többféleképpen is megnyilvánult: elhúzódtott a projekt megkezdése, a tervezett tevékenységet redukálni kellett, vagy az elszámolható költségek köre csökkent. A módosításokat nemcsak az EU állami támogatási szabályai indukálták, hanem a strukturális alapok felhasználásának szabályai is, valamint a tagállamok által meghatározott nemzeti támogatási prioritások. A felmérés – elégséges ténybeli információ hiányában – nem azonosított egyértelműen olyan közvetlen okozati összefüggést, amely az EU állami támogatási szabályai, valamint a módosított projektek káros hatásai között állna fenn. A felmérés nem tárt fel olyan egyértelmű jelzést, amely alapján a kedvezményezettek és a hatóságok akadályként vagy túlzott korlátként azonosították volna az állami K+F+I-támogatási szabályokat.

A felmérés megállapításainak általánosítása nem lehetséges, valamint a módszere is megkérdőjelezhető, mivel csak hét tagállamban gyűjtöttek információt webfelmérés segítségével.⁵¹ A felmérés készítői azt is elismerték, hogy mind a hatóságok, mind a kedvezményezettek válaszadási hajlandósága és képessége is alacsony volt.

A felmérésnek összesen hét kutatási kérdése volt, ebből azonban csak két kérdés megválaszolásához kaptak a készítőik elegendő választ és információt. Ennek hiányában nyilvánvaló, hogy a mintákhoz nem tudták a problémákat beazonosítani. Az alábbiakban azt a két kérdést ismertetjük, amelyekben a felmérés hozott valamilyen, de álláspontunk szerint nem számottevő eredményt.

1. A K+F+I-támogatások általános céljára⁵² tekintettel azok egyes szabályai akadályozzák-e, vagy túlságosan korlátozzák a K+F+I-támogatások céljának elérését?

⁵¹ Ezek a tagállamok Ausztria, Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország és Spanyolország. Ezenkívül Norvégia és Franciaország önkéntesen szolgáltatott adatokat.

⁵² A K+F+I-szabályok általános célja az, hogy azok hozzájáruljanak az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés fenntartásához olyan állami beavatkozások támogatásával, amelyek célja a piachibák csökkentése, és amelyek nem torzítják a versenyt a közös érdekekkel ellentétesen.

A felmérés e kérdés tekintetében nem hozott sok eredményt, mivel a kedvezményezettek nem voltak tisztában az állami támogatási szabályrendszerrel, és így az általuk beazonosított káros hatásokat nem tudták visszavezetni a jog egyes rendelkezéseire. A hatóságok visszajelzése alapján nem egyértelmű a gazdasági és nem gazdasági tevékenység közötti határvonal (azaz a vállalkozás fogalma), a nehéz helyzetben lévő vállalkozások fogalma, valamint a támogatások kumulációjának szabályai.

A felmérés szerint ezek olyan általános szabályok, amelyek nem kötődtek specifikusan a K+F+I-támogatásokhoz és ezért azokat nem is vették figyelembe.

2. A tervezés mely szakaszában, mikor van szükség a káros hatású projektek módosításaira?

A tervezés fázisában az egyes tagállamokban a hatóságok változó mértékben és időszakban reagálnak a kedvezményezettek támogatásra vonatkozó K+F+I-terveire. Vannak olyan tagállamok, ahol a kedvezményezett már jóval a hatósági eljárás előtt érintkezésbe léphet a jövőbeli támogatóval, a válaszadás ezért a kedvezményezett és a támogató közötti kapcsolatfelvétel időpontjától is nagymértékben függött.

A revízió lehetősége – megfelelési ellenőrzés (Fitness Check) 2019-től

Az állami támogatási szabályok felülvizsgálata és esetleges módosítása folyamatban van 2019 tavasza óta (EC [2019c]). A felülvizsgálat célja annak felmérése, hogy mennyiben valósultak meg az állami támogatási rendszer modernizációjának céljai az új szabályokkal, a rendelkezések mennyire hatékonyak, eredményesek, koherensek, valamint az EU-szabályok tartalmazzak-e hozzáadott értéket. Külön kell értékelni, hogy a modernizáció mennyiben járul hozzá az EU 2020 stratégia megvalósításához. A megfelelési ellenőrzés végleges eredményei legkorábban 2020 tavaszára jelenhetnek meg. A megfelelési vizsgálat része egy – lényegében internetes felmérés keretében lebonyolított – nyilvános konzultáció. Az erre adott válaszok statisztikai feldolgozása már megtörtént, valamint az egyedi észrevételek is olvashatók a Bizottság honlapján (EC [2019c]). A nyilvános konzultáció során 137 észrevételt kapott a Bizottság, 74-et szervezetektől, 49-et tagállami hatóságoktól, a többit magánszemélyektől.⁵³

A statisztikai felmérés ismertetésénél a K+F+I-keretrendszerrel kapcsolatos válaszokra koncentráltunk, valamint az általános csoportmentességi rendelet állt a célkeresztben.

A felmérés első kérdése arra irányult, hogy egyszerűbbek-e a modernizált szabályok. Mind az általános csoportmentességi rendelet, mind a keretrendszer tekintetében a legtöbb válaszadó teljesen vagy részben egyetértett azzal, hogy a jelenlegi

⁵³ Lásd a válaszok statisztikai feldolgozását: EC [2019g].

szabályok egyszerűbbek, és ezáltal hatékonyabbak.⁵⁴ A válaszadók pozitívként ítélték meg, hogy az állami beavatkozások indokai megfogalmazásukat tekintve egyértelműbbek lettek, valamint hogy az állami beavatkozásokat a minimumra kell korlátozni.

Az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó és így mentességet élvező támogatások, valamint az egyedileg a Bizottság által értékelt támogatások közötti határvonal meghúzása szempontjából fontos annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az egyedi bizottsági értékelés csak a belső piacra legnagyobb hatást kifejtő támogatásokra koncentráljon. A válaszadók legnagyobb részben pozitívan ítélték meg a jelenlegi szabályok érvényesülését.⁵⁵

A válaszadók zöme szintén pozitívan ítélte meg, hogy a szabályok (mind az általános csoportmentességi rendelet, mind a keretrendszer) csökkentették az EU-n belüli támogatási versenyt.

Egy másik kérdés arra irányult, hogy a támogatási szabályok hatékonyabb kiadást eredményeztek-e? A megkérdezettek egyértelmű válasza szerint a szabályok nem vezetnek el a kiadások hatékonyságához.

Látható tehát, hogy az EU állami támogatási politikája az elsődleges cél, a verseny védelme, a tagállamok közötti támogatási verseny megelőzése tekintetében jól teljesít, de a közkiadások hatékonyságának biztosítását nem lehet kizárólag az EU versenyszabályozásán számon kérni, annak biztosítása elsősorban a tagállamok felelőssége.

Az állami támogatási rendszer modernizációjának egyik legfontosabb célkitűzése az adminisztrációs terhek csökkentése volt. Ezzel kapcsolatban meglepő, hogy a kedvezményezettek zöme szerint a modernizáció nem hozta meg ebben a tekintetben a kívánt eredményt.⁵⁶ A hatóságok azonban már ennél optimistábban nyilatkoztak.⁵⁷

A megkérdezettek nagy része támogatná, ha a Bizottság a K+F+I-támogatás lehetséges versenykorlátozó hatásaira összpontosítja vizsgálatát. A válaszadók javaslata szerint a Bizottságnak egyszerűsített eljárásban kellene a támogatást engedélyeznie, amennyiben a versenykorlátozó hatás korlátozott jellegű.

A Bizottság azt is vizsgálta, hogy a szabályozás mennyire tart lépést a technológiai fejlődéssel, és nem meglepő módon a válaszadók zöme szerint sem az általános

⁵⁴ A válaszadókból 30 igen, 8 nem és 67 részben igen válasz érkezett. Az eredmények értékelését mindig megnehezíti az, hogy a válaszadók a részben igaz választ is választhatták, továbbá kattinthattak a „nem tudom”, valamint „ezek a szabályok nem relevánsak a számomra” válaszra.

⁵⁵ A válaszadók 21,9 százaléka szerint a Bizottság a belső piacra legjelentősebb hatással lévő támogatásokra koncentrálja egyedi vizsgálatát: 7,3 százalék nemmel, 27,7 százalék részben igennel válaszolt.

⁵⁶ A kedvezményezettek 10,9 százaléka igennel válaszolt, 26,3 százalék szerint azonban a szabályok nem jártak egyszerűbb adminisztrációval. A válaszadók 19,7 százaléka szerint csak részben jártak azzal.

⁵⁷ A hatóságok 14,6 százaléka igennel, 13,1 százaléka nemmel válaszolt. A válaszadók 19,7 százaléka szerint csak részben egyszerűsödtek az adminisztráció szabályai.

csoportmentességi rendelet, sem a keretrendszer nem tart lépést a piaci és technológia fejleményekkel, valamint nem biztosít koherenciát más uniós politikával és szabályokkal.

Az általános csoportmentesítő rendelet felülvizsgálata során a Bizottság arra már javaslatot tett, hogy megkönnyítse a társfinanszírozott – azaz a Horizont 2020, majd a későbbi Európai horizont – uniós alapok felhasználása során tett tagállami társfinanszírozás kombinálását. Mivel a társfinanszírozott programoknak az uniós állami támogatási szabályoknak is meg kell felelniük, ezért a források felhasználásának egyszerűsítése érdekében a Bizottság az általános csoportmentességi rendelet módosítását javasolta.⁵⁸

KITEKINTÉS

A tanulmánynak nem célja, hogy *de lege ferenda* javaslatokat tegyen a Bizottság számára. Már azt is eredménynek tekintjük, hogy a vállalati szereplők és a Bizottság, a Bizottság különböző hatáskörrel rendelkező főigazgatóságai között, valamint az európai tudományos körökben párbeszéd és vita indult meg az állami támogatások szabályozásának helyességét illetően. Ebből a tanulmányból is az érezhető, hogy a K+F+I-támogatások állami támogatási kontrollja körüli viták még nem jutottak nyugvópontra.

Kevés olyan meggyőző közgazdaságtani empirikus elemzés született, amely a jogi szabályozás számára segíti az előreláthatóságot és alkalmazhatóságot. Másik oldalról viszont erőteljesen érezhető, hogy a tagállamok egy jelentős csoportja szabadabb kezdet követel saját forrásainak elosztásakor, és nagyobb mértékben kíván beavatkozni a gazdaságba, akár a tagállami ipar és kutatásfejlesztési politika megerősítése céljából, akár egy európai iparpolitika kialakulásával párhuzamosan. A gazdasági válság után fellépő erőteljesebb, iparformáló tagállami beavatkozás igénye egy időben zajlik a világ gazdaság átalakulásával és főként a köztudottan erőteljesen szubvencionált kínai gazdasági szereplők által támasztott versenyképesség realizálásával. Ezen kettős nyomás alatt az európai vállalkozások számos esetben sikeresen lobbiznak saját kormányuknál a világviszonylatban is szigorúnak tekinthető európai állami támogatási szabályok lazításáért.

A Bird&Bird-jelentés kapcsán érezhettük, hogy az állami támogatásra vonatkozó versenyszabályoknak a K+F-támogatásokat korlátozó hatását pengeéles kritikák érték. E kritikák élet kétféleképpen csökkentheti az Európai Unió. Lazíthat

⁵⁸ A mentesség kiterjedne a Horizont 2020 vagy az Európai horizont révén kiválósági pecsét minőségi védjegyben részesült kutatás-fejlesztési projektekre, valamint a Marie Skłodowska-Curie-cselekvésekre vonatkozóan a kis- és középvállalkozásokra irányuló támogatásokra, az Európai horizont keretében a transznacionális felhívásokat követően függetlenül értékelt és kiválasztott partnerség kialakításával kapcsolatos projektekre, beleértve az infrastrukturális támogatásokat is (EB [2019]).

a versenyszabályokon, és nagyobb teret engedhet a tagállamoknak abban, hogy saját forrásaikat hogyan használják fel a K+F élénkítésére, vagy megerősítheti az uniós K+F-politika eredményességét, hatékonyabb koordinációval és magasabb, az uniós költségvetésből finanszírozott anyagi forrásokkal.

Az érdekellentétek feloldásának egyik járható útja, ha az uniós költségvetésből, uniós alapokból finanszírozott európai kutatásfinanszírozási pillért erősíti meg az Európai Unió, és ezzel háttérbe szorítja a tagállami K+F-közpolitikát. Az Európai horizont 2021–2027 között futó keretprogramja újabb lehetőséget adhat a K+F európai szintre történő emeléséhez. Kérdés, hogy a közpolitika központosítással járó hatásai (főként az európai koordinációval és bürokráciával járó idővesztés) nem veszélyeztetik-e a nemzeti K+F-közpolitika hatékonyságát. Az uniós innovációs eredménytábla élén végző, tehát legsikeresebb tagállam, Svédország például a GDP-je jelentős összegét fordítja a vállalkozások K+F-támogatására saját állami forrásaiból.⁵⁹

IRODALOM

- AMBROZIAK, A. A. (szerk.) [2017a]: The New Industrial Policy of the European Union, Springer.
- AMBROZIAK, A. A. [2017b]: The Relationship Between Public Support and the Industrial Sector in the European Union. Megjelent: *Ambroziak* [2017a] 113–143. o.
- AMBROZIAK, A. A. [2017c]: State Aid Policy and Industrial Policy of the European Union Megjelent: *Ambroziak* [2017a] 87–111. o.
- BACON, K. (szerk.) [2013]: European Union Law of State Aid. Oxford University Press.
- BERLINGER EDINA [2017]: A piac és az állam szerepe az innovációban. Kornai János *versus* Joseph E. Stiglitz. Közgazdasági Szemle, 64. évf. 4. sz. 377–393. o.
- BUIGUES, P.-A.–SEKKAT, K. [2011]: Public Subsidies to Business: An International Comparison. Journal of Industry, Competition and Trade, Vol. 11. No. 1. 1–24. o.
- COPPI, L. [2011]: The Role of Economics in State Aid Analysis and the Balancing Test. Megjelent: *Szyszcak, E.* (szerk.): Research Handbook on European State Aid Law. Edgar Elgar, 64–89. o.
- DAVID, P. A.–HALL, B. H.–TOOLEA, A. [2000]: Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence, Research Policy, Vol. 29 No. 4–5. 497–529. o.
- DEWATRIPONT, M.–SEABRIGHT, P. [2006]: „Wasteful” Public Spending and State Aid Control. Journal of the European Economic Association, Vol. 4. No. 2–3. 513–522. o.
- EB [2010a]: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezése: Innovatív Unió. COM (2010) 546 végleges. EC(2010) 1161 Európai Bizottság, Brüsszel, október 6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0546&from=HU>.
- EB [2010b]: A Bizottság közleménye. Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020 végleges. Európai Bizottság, Brüsszel, március 3. https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf.
- EB [2013]: A Bizottság új európai ipari stratégiát vázolt fel az elektronikai ágazat számára: a célzottabb támogatás 100 milliárd eurónyi magántőkét hozhat a szektornak. Sajtóközlemény. Európai Bizottság Brüsszel, május 23. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-455_hu.htm
- EB [2014a]: A Bizottság közleménye az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól. HL C 188, június 20. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01)&from=HU).
- EB [2014b]: A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. HL L 187, június 26. (Általános csoportmentességi rendelet, ÁCSR) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=HU>.
- EB [2014c]: A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere. A Bizottság közleménye. HL C 198, június 27. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=HU).

- EB [2019]: [a] Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelet módosításáról. Tervezet. https://ec.europa.eu/competition/consultations/2019_gber/gber_hu.pdf.
- EC [2017]: State aid support schemes for RDI in the EU's international competitors in the fields of Science, Research and Innovation. Bird&Bird report. Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/full_einri_final_study_report.pdf.
- EC [2019a]: Horizon Europe – the next research and innovation framework programme. The Commission's proposal for Horizon Europe, strategic planning, implementation, news, related links. European Commission, https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme_en.
- EC [2019b]: Study on the practical impact of RDI State aid rules. Fact-finding inventory in selected Member States. Final report. Ecorys, https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd_01_9_584_en.pdf.
- EC [2019c]: 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance – fitness check. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-6623981/public-consultation_en.
- EC [2019d]: Report on Competition Policy, 2018. COM 339 final, https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2018/part2_en.pdf.
- EC [2019f]: European innovation scoreboard, 2019. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.
- EC [2019g]: Factual summary of the contributions received in the context of the public consultation on all rules covered by the Fitness Check. European Commission Competition DG Deputy Director General State aids State aid Policy and Case Support, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PL_COM:Ares\(2019\)6478193&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PL_COM:Ares(2019)6478193&from=EN).
- ERSOY, E.–OZSOY, T.–RAUWALD, C. [2019]: Volkswagen Turkey Unit Paves Way for \$1.4 Billion Plant. Wipro. Bloomberg, október 2. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-02/volkswagen-establishes-unit-to-manufacture-cars-in-turkey>
- EUROPEAN COUNCIL [2000]: Presidency Conclusions. Lisbon European Council. Március 23–24. https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm.
- FARKAS BEÁTA [2017]: Piacgazdaságok az Európai Unióban. Digitális kiadás, Akadémiai Kiadó, Budapest, <https://doi.org/10.1556/9789634540304>.
- FRIEDERISZICK, H. W.–RÖLLER, L.-H.–VEROUDEN, V. [2008]: European State Aid Control: An Economic Framework. Megjelent: *Buccirossi, P.* (szerk.): Handbook of Antitrust Economics, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 625–669. o.
- FRIENDS OF INDUSTRY [2019]: Europäische Industrieminister verabschieden „Vienna Declaration“. Europäische Industriepolitik, Ministerkonferenz „Friends of Industry“, Bécs, sajtóközlemény október 4. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20191004-friends-of-industry-in-wien.html>.
- HAUCAP, J.–SCHWALBE, U. [2011]: Economic Principles of State Aid Control. Düsseldorf Institute for Competition Economics, Discussion Paper, No. 17. http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Discussion_Paper/017_Haucap_Schwalbe.pdf.

- JOINT STATEMENT [2018]: Joint statement by France, Austria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Italy, Latvia, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Romania, Slovakia, Spain. 6th Ministerial Conference. Friends of Industry, december 18. <https://www.gouvernement.fr/en/6th-ministerial-conference-friends-of-industry>.
- KULIN-PINTÉR VERONIKA [2017]: Állami támogatás a kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások területén. Állami Támogatások Joga, 9. évf. 2. sz. 27–39. o.
- KULIN-PINTÉR VERONIKA–HARGITA ESZTER [2015]: Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások az általános csoportmentességi rendelet alapján, Állami Támogatások Joga, 7. évf. 8. sz. 3–28. o.
- LASSO, D. A. O.–BUTS, C. [2018]: The Effectiveness of R&D&I Subsidies to Young Innovative Companies in Belgium. *European State Aid Law Quarterly*, Vol 17. No. 2. 177–191. o.
- NICOLAIDES, P. [2013]: The Economics of Subsidies for R&D: Implications for Reform of EU State Aid Rules, *Intereconomics*, Vol. 48. No. 2. 99–105. o.
- NYIKOS GYÖRGYI (szerk.) [2018]: Állami Támogatások. Dialóg-Campus, Budapest. https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12632/Web_PDF_Allami_tamogatások.pdf?sequence=1.
- PAPP MÓNICA [2014]: Európai Bizottság vagy Tanács? Adalékok az állami támogatások megítélésére vonatkozó uniós hatáskörök kérdéséhez. Megjelent: *Fekete Balázs–Horváthy Balázs–Kreisz Brigitta* (szerk.) *A világ mi magunk vagyunk...*: Liber Amicorum Imre Vörös. HVG-Orac, Budapest, 391–402. o.
- PAPP MÓNICA [2018]: Hová tartunk? – az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja, *Állam- és Jogtudomány* 59. évf. 4. sz. 37–62. o.
- QUIGLEY, C. [2015]: *European State Aid Law and Policy*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.
- SZCZEPAŃSKI, M.–ZACHARIADIS, I. [2019]: Current state of affairs, challenges and way forward. EU Industrial Policy at the Crossroads. European Parliamentary Research Service, Brüsszel, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644201/EPRS_IDA\(2019\)644201_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644201/EPRS_IDA(2019)644201_EN.pdf).
- TATTAY LEVENTE [2017]: Versenyképesség és szellemi alkotások az Európai Unióban, *Complex*, Budapest.
- VON WENDLAND, B. [2015]: New Rules for State Aid for Research, Development and Innovation: Not a Revolution but a Silent Reform. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 14. No. 1. 25–50. o.
- WERESA, M. A. [2017]: Research and Development Policy, Innovation Policy, and Industrial Policy: An Interface. Megjelent: *Ambroziak* [2017a] 187–204. o.